

PACTE PRODUCTIF

pour le plein emploi

Pacte productif 2025

Octobre 2019



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Sommaire

DIAGNOSTIC : L'ECONOMIE FRANÇAISE, EN DEPIT D'ATOUTS REELS, FAIT FACE A UN RISQUE DE DECLASSEMENT PRODUCTIF..... 3

A / L'économie française dispose d'atouts réels faisant sa force 3

B/ Les transformations économiques engagées dès 2017 commencent à produire des résultats concrets. 4

C/ Mais notre économie fait toujours face à un risque de déclassement productif. 6

CAUSE : LA FRANCE N'A PAS CHOISI CLAIREMENT LE MODELE PRODUCTIF QU'ELLE VOULAIT. 19

SOLUTIONS : REPONDRE A TROIS GRANDES QUESTIONS POUR LA PRODUCTION FRANÇAISE. 21

A/ Que voulons-nous produire ? 21

B/ Comment voulons-nous produire ? 24

C/ Avec qui voulons-nous produire ? 29

Diagnostic : l'économie française, en dépit d'atouts réels, fait face à un risque de déclassement productif

A / L'économie française dispose d'atouts réels faisant sa force

Notre économie dispose de grands secteurs industriels historiquement forts.

Le secteur aéronautique et spatial, construit avec nos partenaires européens et qui s'appuie sur notre industrie de défense est une force pour notre industrie et contribue très positivement à notre balance commerciale. La France est le deuxième producteur aéronautique mondial. Sa production a doublé depuis 2000¹, grâce au développement de la circulation aérienne, des aéroports et du tourisme. La très haute technologie nécessaire et la taille critique des entreprises agissent comme des coûts d'entrée forts qui protègent cette industrie.

Le secteur automobile emploie plus de 200 000 salariés et exerce un effet d'entraînement fort sur les autres industries et services. L'industrie pharmaceutique française, toujours en excédent commercial, fait également partie de nos points forts avec près de 100 000 emplois.

Les entreprises du luxe et de la mode sont des leaders mondiaux sur leur marché : parmi les 100 premières marques mondiales de luxe, 24 sont françaises. Le secteur bénéficie d'une croissance des ventes soutenue (+ 10,8 % en 2017) et d'un positionnement haut de gamme très créateur de valeur².

La qualité des infrastructures est un atout majeur pour notre économie.

La France est classée 2^e des pays du G20 et 8^e au niveau mondial par le Forum économique mondial pour la quantité et la qualité de ses infrastructures en 2017.

La France dispose notamment d'excellentes infrastructures de transport, avec un important réseau routier et un réseau ferroviaire très dense. La France est une grande puissance ferroviaire dans le monde, avec 100 000 emplois directs ou indirects en France dans des grands groupes mais aussi chez les entreprises sous-traitantes : le marché ferroviaire est le 4^{ème} client des entreprises sous-traitantes après l'automobile, l'aéronautique et l'électronique³.

Notre situation géographique et l'aménagement de notre territoire pendant des décennies nous ont permis de bénéficier de bassins industriels et plateformes logistiques de premier ordre : les grands ports maritimes, qui présentent un potentiel de premier plan avec une valeur ajoutée de 13 Mds € et génèrent 130 000 emplois directs⁴. Ces grands ports sont toutefois soumis à une intense concurrence européenne, 40 % des conteneurs à destination du territoire métropolitain transitant par un port belge ou hollandais.

¹ Comptes nationaux, sur la période 2000-2018.

² Pour les données infra et celles-ci, DGE, 2019.

³ Conseil national de l'industrie, 2018.

⁴ Rapport CGE / IGF, 2018.

L'énergie constitue un actif de premier plan.

Le pays peut compter sur une **énergie largement décarbonée**, en particulier grâce au secteur nucléaire. Notre production d'électricité dégage en moyenne **60g CO₂/KWh, soit 10 fois moins que le mix allemand** et **l'électricité fournie aux entreprises est 20 % moins chère que la moyenne européenne**⁵.

Nos atouts territoriaux et culturels sont une force pour nos villes et nos territoires.

Le secteur touristique français a soutenu notre économie en générant 55,5 Mds € de recettes des touristes étrangers en 2018⁶. De même, les services de voyage ont dégagé un excédent des échanges extérieurs de 16,5 Mds en 2018 (60 % de l'excédent des services).

Notre terroir et nos savoir-faire nous permettent d'avoir des produits et un artisanat haut-de-gamme mondialement reconnu. L'industrie agroalimentaire est un secteur majeur pour l'économie française, tant en termes d'emplois (576 000 salariés en 2018), que d'exportations (47,5 Mds€ en 2018⁷). Parmi, les industries agroalimentaires, l'industrie des boissons, portée par les vins et spiritueux, connaît une dynamique particulièrement forte et génère un excédent commercial de 12 Mds € en 2018, soit une augmentation de 68 % depuis 2000⁸. La qualité de la production permet au secteur de s'affranchir du niveau élevé de son coût du travail⁹.

B/ Les transformations économiques engagées dès 2017 commencent à produire des résultats concrets.

Des réformes structurelles permettent de rendre de la compétitivité aux entreprises et de créer une dynamique en faveur de l'emploi.

Les ordonnances réformant le marché du travail ont permis de rendre sur des sujets clefs le pouvoir de décision aux branches professionnelles et aux entreprises, pour qu'elles trouvent les conditions les plus adaptées à l'emploi.

La bascule du CICE en baisse pérenne de cotisations a permis de réduire le coût du travail. Les effets de la bascule pourraient permettre de créer 100 000 emplois d'ici 2020-2021¹⁰. La simplification des seuils d'effectifs sociaux et fiscaux des entreprises inscrite dans la loi PACTE réduit en outre les cotisations auxquelles les entreprises sont soumises pour un montant de 500 M € en 2020.

⁵ Eurostat, 2018 – il s'agit du prix moyen de l'électricité hors TVA payé par les clients non résidentiels.

⁶ Banque de France, 2019.

⁷ Douanes, 2019

⁸ Douanes, 2019.

⁹ Les coûts horaires de la main d'œuvre dans l'industrie des boissons sont de 40 € par heure en France, 31 € en Italie et 27 € en Espagne (DGE, 2019).

¹⁰ Comité de suivi du CICE, rapport 2018, d'après les calculs de la direction générale du Trésor.

L'allègement de la **fiscalité du capital et des entreprises** encourage l'investissement productif avec la création du prélèvement forfaitaire unique, qui simplifie le choix des investisseurs et avec la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI, qui oriente les investissements vers le capital productif. Le **taux d'impôt sur les sociétés sera ramené d'ici 2022** à la moyenne européenne de 25 % pour faire de la France un territoire de compétitivité et d'emploi au sein de l'Union européenne.

Le système d'apprentissage a été simplifié et réformé en 2018 pour qu'il soit plus attractif et qu'il permette une meilleure **insertion professionnelle**. En réformant le compte personnel de formation, nous avons fait évoluer la **formation professionnelle tout au long de la carrière** pour que chacun puisse disposer d'une offre enrichie et personnalisée : chaque travailleur dispose désormais de 500 € par an pour se former ; les moins qualifiés et les personnes en situation de handicap disposent, eux, de 800 €.

Enfin un Grand Plan d'Investissement (57 Mds €) a été lancée pour répondre aux défis contemporains :

- ◆ accélérer la transition énergétique (bâtiment, transports, énergie, innovation) ;
- ◆ faire progresser les compétences et qualifications (plan d'investissement dans les compétences) ;
- ◆ soutenir l'innovation (recherche, agroalimentaire, production industrielle) ;
- ◆ accélérer la numérisation de l'action publique au service des citoyens et entreprises.

Des premiers résultats positifs sont déjà visibles. Avec 8,5 % en 2019¹¹, le taux de chômage est à son plus bas niveau depuis 10 ans – il était encore de 9,5 % au milieu de l'année 2017. En particulier, le nombre de jeunes au chômage et des chômeurs de longue durée a entamé une baisse significative.

Les entreprises investissent de nouveau : leurs investissements ont augmenté de plus de 28 milliards d'euros en deux ans. Ils devraient continuer à augmenter de 14 milliards d'euros en 2020¹².

Le pouvoir d'achat accélère fortement avec une hausse de 2 % en 2019. C'est une hausse inédite depuis 2007¹³. La consommation repart à la hausse : elle augmentera de 1,2% en 2019 et de 1,5% en 2020 après la pleine diffusion des effets des mesures prises en décembre 2018 et dans le projet de loi de finances pour 2020.

La France est le deuxième pays le plus attractif d'Europe en matière d'investissement étranger selon le dernier baromètre de l'attractivité EY¹⁴. Dans un contexte économique marqué par une baisse de 4% des investissements étrangers en Europe, la France est le seul des grands pays européens qui continue de progresser. Nous attirons de plus en plus d'investissements étrangers. Avec 1 027 projets, nous sommes passés devant l'Allemagne. La France est la première destination pour les investissements industriels et les investissements en R&D. Et ces

¹¹ INSEE, deuxième trimestre 2019.

¹² Montants calculés sur la base des taux d'investissements estimés et prévisionnels figurant dans le RESF du PLF 2020, annexes macroéconomiques.

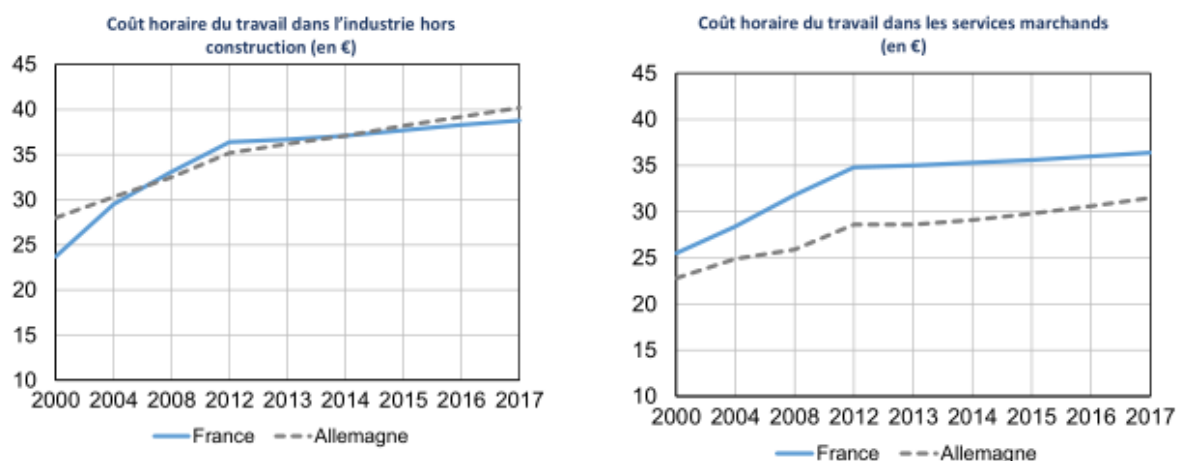
¹³ OFCE, avril 2019

¹⁴ EY, baromètre annuel de l'activité, 2019. La France est deuxième, devant l'Allemagne mais derrière le Royaume-Uni.

investissements industriels sont réalisés pour 97% dans les territoires, en dehors de l'Ile-de-France¹⁵.

Enfin, la France a progressé de 7 places entre 2017 et 2019 dans le classement « Global Competitiveness Index » établi par le Forum économique mondial, passant de la 22^{ème} place à la 15^{ème} place en deux ans. En particulier, le coût du travail augmente moins vite depuis 2012 et le coût du travail dans l'industrie française est inférieur au coût allemand depuis 2015¹⁶.

Evolution du coût du travail en France et en Allemagne (2000-2017)



Source : Direction générale du Trésor, 2019.

C/ Mais notre économie fait toujours face à un risque de déclassement productif.

Notre industrie représente une part plus faible de notre PIB que nos voisins, et la baisse du poids de l'industrie a été particulièrement marquée ces 20 dernières années.

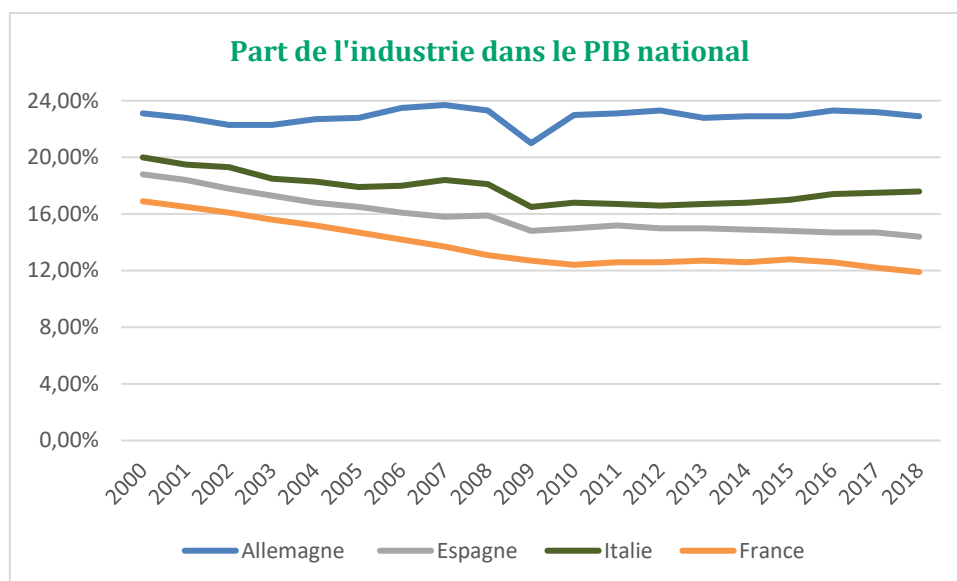
Le poids de l'industrie dans le PIB est passé de 16,7 % à 11,9 % en France, quand il s'est maintenu à plus de 22,9 % en Allemagne et qu'il est de 14,4 % en Espagne et de 17,6 % en Italie¹⁷. Notre industrie **ne représente plus que 10 % de l'industrie européenne, soit trois fois moins que l'Allemagne**¹⁸.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Direction générale du Trésor, 2019.

¹⁷ Eurostat, chiffres 2018, industrie totale dans le produit intérieur brut (PIB).

¹⁸ DGE, d'après données Eurostat 2017



Source : Eurostat et comptes nationaux, 2000-2018. La part de l'industrie est ici exprimée en valeur ajoutée brute par rapport au PIB national.

Cette baisse du poids de l'industrie dans notre économie s'est traduite par la délocalisation de nombreux sites de production.

Ces délocalisations ont concerné les entreprises étrangères mais aussi françaises, qui ont fermé de nombreux sites de production. **Le secteur automobile** montre bien l'ampleur des délocalisations : aujourd'hui, moins de 40 % des véhicules produits par les constructeurs français à destination du marché européen le sont sur le territoire national, contre 60 % pour les constructeurs allemands.

Ce mouvement de fond a aussi touché directement les PME, qui ont délocalisé leurs activités « cœur de métier ». Parmi elles, ce sont les entreprises de l'industrie, exportatrices, qui ont le plus délocalisé. 70 % des PME qui ont délocalisé leurs activités disent l'avoir fait d'abord du fait des coûts de la main-d'œuvre et les deux tiers ont délocalisé leurs activités en Europe¹⁹.

La désindustrialisation affecte l'économie française bien au-delà de la production de biens : elle affecte par entrainement nos services, nos emplois, nos compétences, nos territoires

Une baisse de l'activité industrielle entraîne une baisse de la production de services :

- **l'industrie manufacturière produit également des services : services de financement, après-vente, maintenance.** 83 % des entreprises industrielles ont une activité de services pour autrui et 40 % des emplois « industriels » relèvent des emplois de services²⁰.
- **l'industrie fait vivre des entreprises de services.** Dans l'UE, un service sur six est acheté par une entreprise industrielle²¹.

¹⁹ INSEE n°1760, 2019.

²⁰ CEPII 2014, Bruegel 2013

²¹ European Policy Brief, septembre 2011.

La création de valeur dans l'industrie a donc un effet d'entraînement puissant sur l'économie : lorsque le secteur aéronautique ou automobile produit un euro de valeur ajoutée, ils entraînent plus de quatre euros²² de création de valeur générés par la production de services et de biens utilisés par le secteur pour produire ses véhicules.

- ◆ **Moins d'industrie entraîne des destructions d'emplois : plus d'1 million d'emplois industriels ont disparu en 20 ans.** Au début des années 2000, près de 70 000 emplois par an ont disparu. Puis la crise de 2008 a aggravé le phénomène, avec des pertes de près de 120 000 emplois par an. Cette forte baisse des emplois industriels a continué jusqu'en 2017 : entre 2010 à 2017, la France a perdu chaque année 28 000 emplois industriels en moyenne. Notre industrie a néanmoins recommencé à créer des emplois depuis 2017.
- ◆ **Moins d'industrie entraîne un risque de déclassement technologique** : 72 % des dépenses privées de R&D viennent de l'industrie manufacturière²³, qui ne représente que 10,1 % du PIB. A intensité sectorielle inchangée, si notre industrie avait le même poids et la même structure que l'Allemagne, notre dépense de R&D serait plus élevée de 1,33 point de PIB, soit 30 Md€.
- ◆ **Moins d'industrie fragilise la cohésion sociale** : les emplois industriels sont en général des emplois qualifiés et mieux rémunérés que ceux des services²⁴ et peuvent donner lieu à des carrières plus dynamiques (montée en responsabilité). Par exemple, en 2015, le salaire moyen brut dans l'industrie manufacturière s'élevait à 3 200 € par mois, contre 2 900 dans le secteur des services²⁵.
- ◆ **Moins d'industrie fragilise la cohésion territoriale** : les emplois industriels sont beaucoup moins concentrés dans les métropoles que les emplois de services. Les territoires hors-métropoles touchés par la désindustrialisation ont ainsi subi des baisses de plus de 30 % d'emplois dans les dernières décennies, avec perte de savoir-faire, départ des services induits, fragilisation des écosystèmes territoriaux de production.

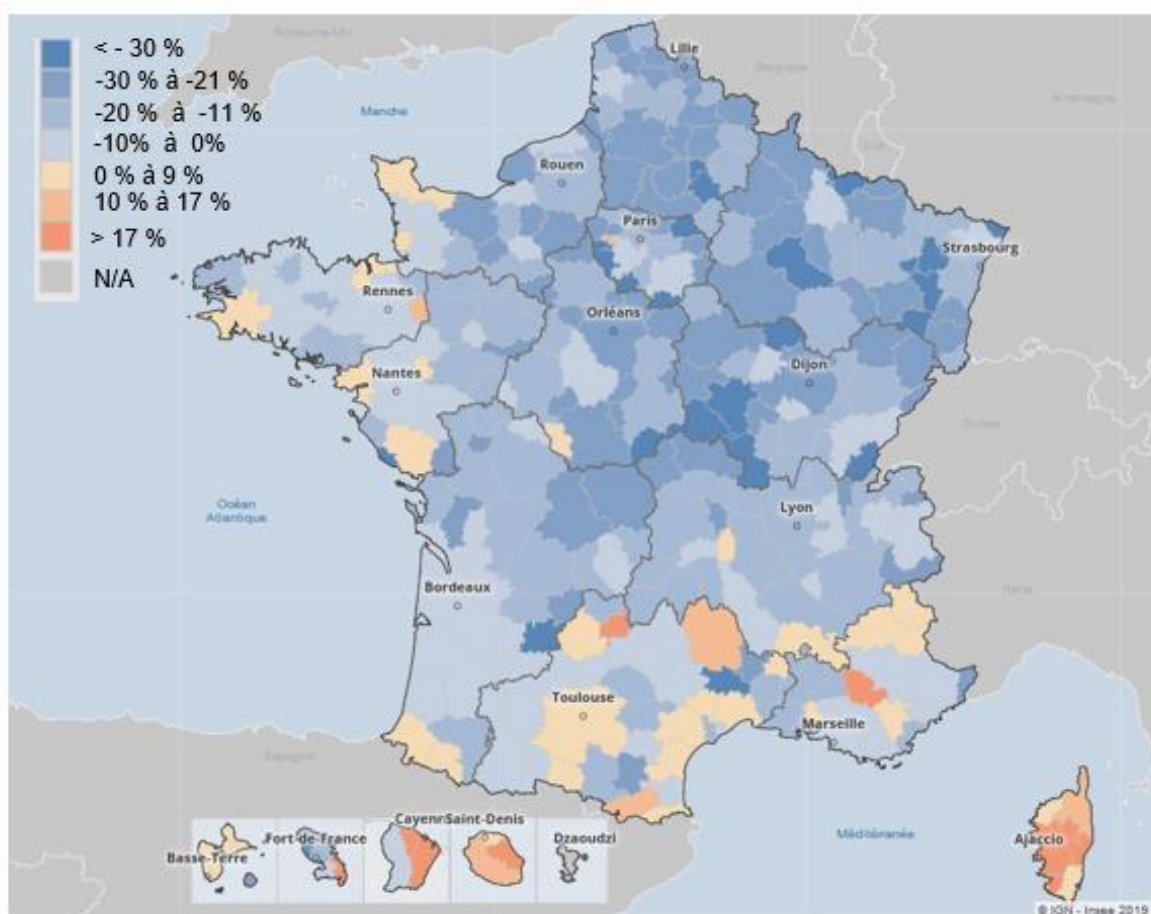
²² INSEE (2012) Construction aéronautique et construction automobile, deux secteurs qui ont un effet d'entraînement marqué sur le reste de l'économie ».

²³ DGE, Chiffres-clefs de l'industrie (données 2016), 2019.

²⁴ Direction générale du Trésor, d'après l'enquête Emploi, 2019.

²⁵ DARES, juillet 2018, étude sur les salaires par secteur et par branche professionnelle en 2015. L'industrie manufacturière correspond ici à la catégorie C5.

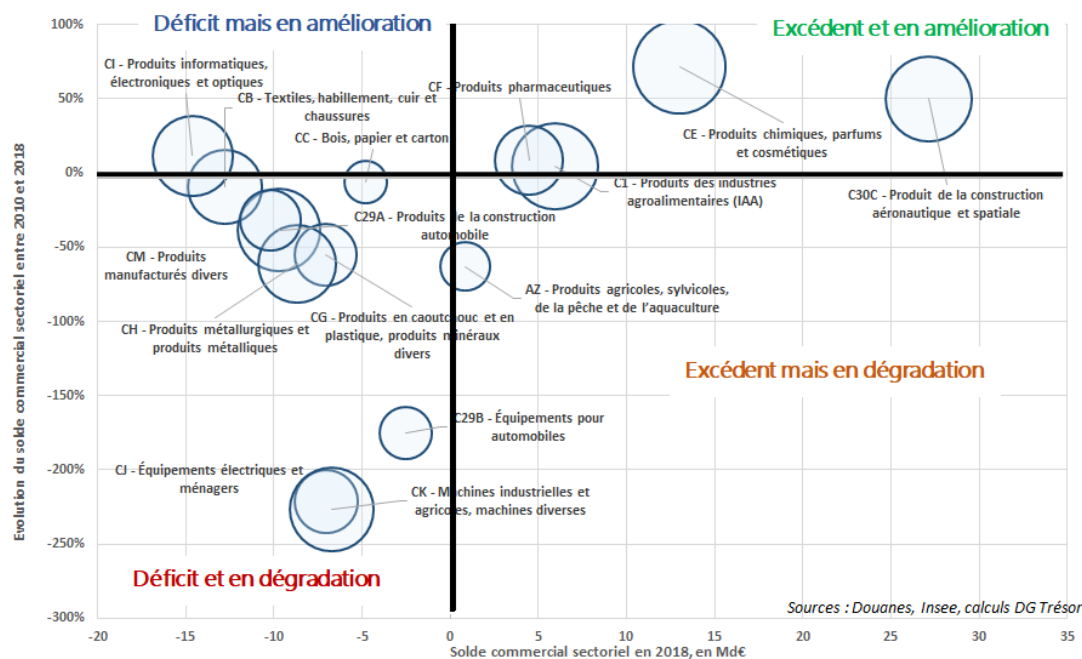
Créations nettes cumulées d'emplois dans l'industrie entre 2006 et 2016



Source : INSEE, calculs de la direction générale du Trésor.

La dégradation de notre commerce extérieur est également le symptôme d'une fragilisation de l'économie française.

La balance commerciale des échanges de biens est passée d'un léger excédent de 5 milliards d'euros en 2000 à un déficit de 59 milliards d'euros en 2018. Une analyse de la balance commerciale montre les dynamiques sous-jacentes des principaux secteurs de l'économie française exposés à la concurrence internationale



Note de lecture : Plus le cercle est grand, plus le total des échanges (importations+exportations) du secteur est important. Une évolution positive (resp. négative) du solde commercial correspond à une amélioration (resp. dégradation) de celui-ci.

Durant cette période, certains secteurs qui représentaient des points forts historiques de l'économie française se sont fortement dégradés :

- ◆ l'industrie automobile est passée d'un excédent de 13 Mds€ en 2004 à un déficit de 12 Mds en 2018 ;
- ◆ la chimie²⁶ est passée d'un léger déficit de 800 M€ en 2000 à un déficit de 3,4 Mds€ en 2018.

Dans le même temps, des secteurs en déficit ont continué de creuser leur déficit :

- ◆ l'électronique, dont le déficit s'est aggravé de 10 Mds (passant de 6 Mds€ en 2000 à 15 Mds en 2018) ;
- ◆ les équipements et machines, dont le solde déjà déficitaire de 3 Mds en 2000 s'est creusé jusqu'à atteindre - 14 Mds en 2018.

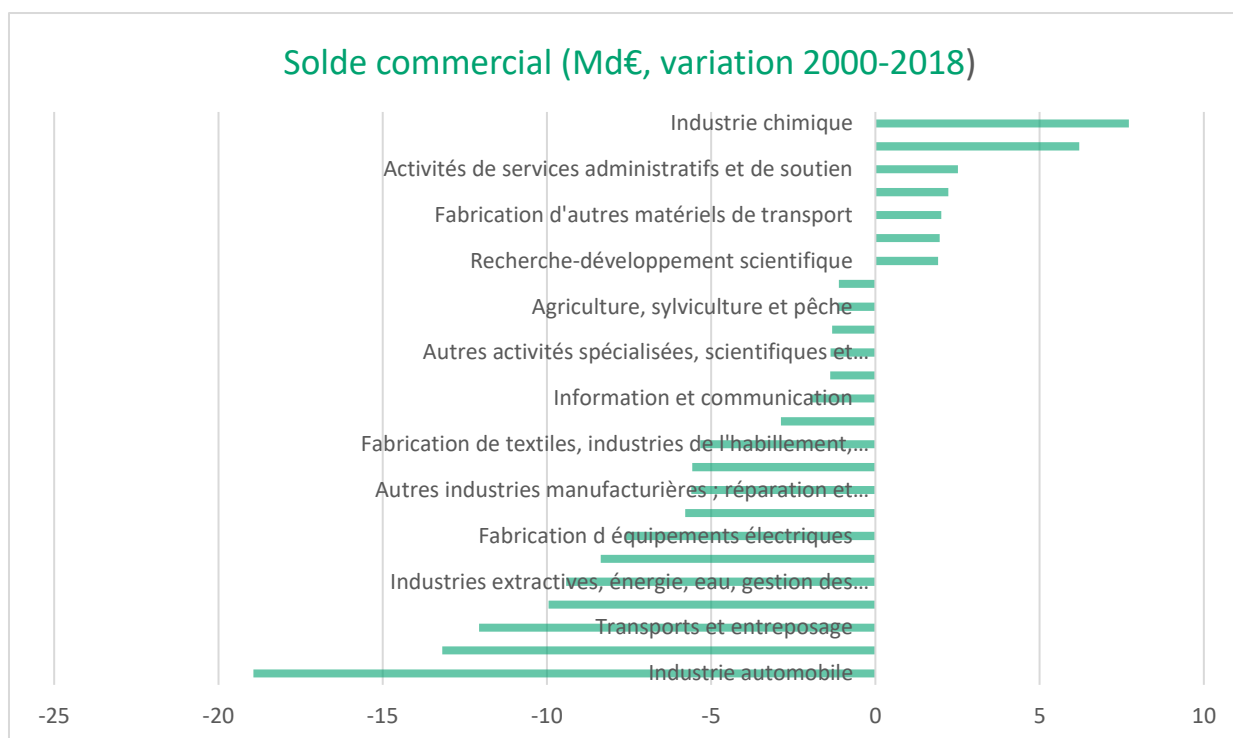
Enfin, le cas de l'agroalimentaire interpelle : alors même que la France dispose d'avantages comparatifs importants (climat tempéré, importante surface agricole utile) le secteur de la production primaire agricole est en déficit par rapport au reste de l'Union européenne pour la première fois depuis 1945²⁷.

Le marché de la viande bovine donne un exemple révélateur : comme l'activité d'abattage des animaux a été délocalisée vers des pays aux coûts plus compétitifs, la France exporte désormais des animaux vers les abattoirs étrangers...puis réimporte la viande après abattage. Le nombre de bovins abattus en France a ainsi chuté de 14 % entre 2000 et 2018 ; le solde pour les bovins vivants est excédentaire de 1,1 Md mais le solde pour la viande est déficitaire de 1,3 Md²⁸.

²⁶ Hors parfums.

²⁷ Le secteur était encore excédentaire de 6 Mds avec l'UE en 2011.

²⁸ DGE, 2019.



Source : INSEE.

La perte des parts de marché des exportateurs français est plus marquée que celle de nos principaux partenaires européens.

De 1995 à 2013, les parts de marché françaises, de biens et de services, ont baissé de 42 %²⁹ ; les parts de marché allemandes n'ont baissé que de 21 % et les parts de marché espagnoles sont restées stables. La France ne représente plus que 3 % des parts de marché mondiales dans les biens produits, et seulement 5 % dans les services³⁰.

La France n'a pas réussi à tirer parti de la mondialisation comme ses voisins. L'Allemagne et l'Italie enregistrent des excédents commerciaux au sein même de l'Europe alors que la France est en déficit commercial de 44,6 Mds € à l'égard de la zone euro³¹.

²⁹ CAE, 2015, Bas, Fontagné *et alii*.

³⁰ OMC, 2018.

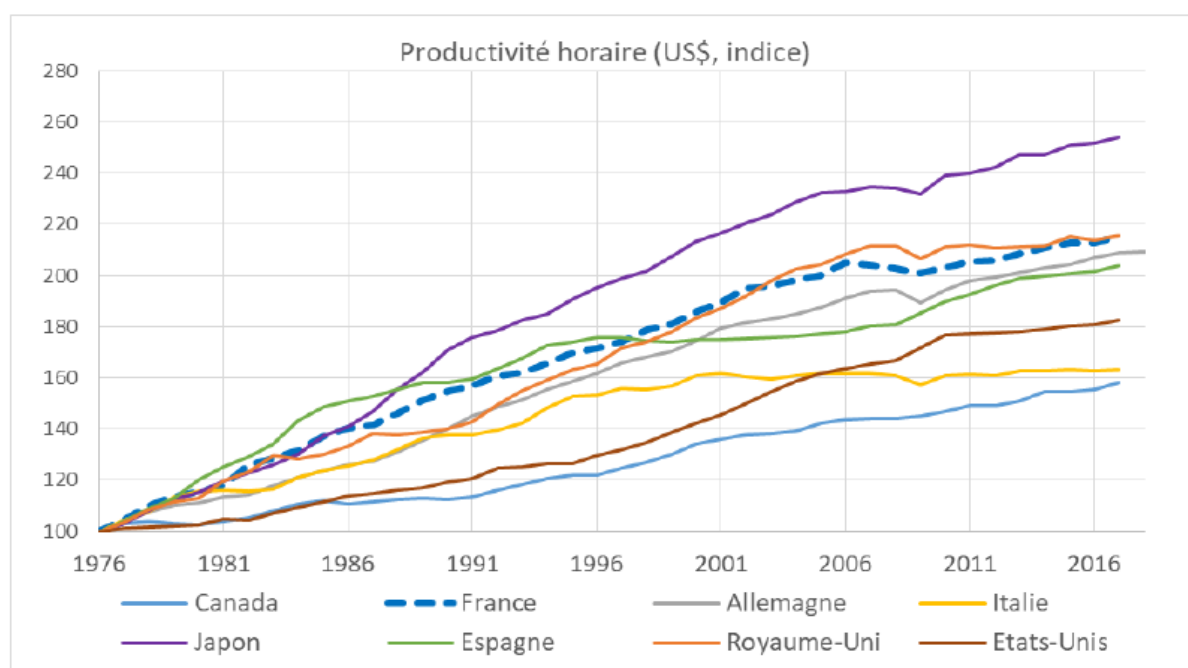
³¹ DG Trésor 2018, pour les échanges de biens uniquement.

Après s'être contracté dans les années 2000, notre appareil exportateur, toujours largement dominé par les grandes entreprises, se renforce progressivement

Le nombre d'entreprises exportatrices de biens depuis la France est passé de près de 132 000 en 2000 à 116 000 en 2011, suite à un double phénomène de réduction de notre structure exportatrice dans un contexte de crise économique et de concentration de notre appareil productif. Depuis 2011, le nombre d'exportateur est en augmentation, s'élevant désormais à plus de 125 000, au-dessus de son niveau d'avant crise. Ce renforcement de notre appareil exportateur, s'il ne doit être considéré comme étant déterminant dans l'amélioration de notre commerce extérieur, doit néanmoins se poursuivre dans les années à venir, traduisant la capacité croissante des petits opérateurs à se maintenir dans la durée sur les marchés export.

La structure de l'appareil exportateur français est souvent considérée comme concentrée (5% des entreprises réalisant 90 % des exportations, contre 80 % en Allemagne), les grandes entreprises (0,4% des entreprises exportatrices) représentant 53% des exportations. Cette structure, témoin de l'organisation de notre appareil productif, avec un poids relativement faible de nos entreprises de taille intermédiaire (notamment par rapport aux ETI allemandes) ne saurait cependant être considérée comme un indicateur de performance à l'export³².

Plus largement et comme dans la plupart des pays avancés notre productivité ralentit. Si le niveau de productivité français est plus élevé que celui de certains voisins (10 % supérieur à la productivité britannique), comme chez ses principaux partenaires, sa croissance a été divisée par deux par rapport au début des années 2000³³.

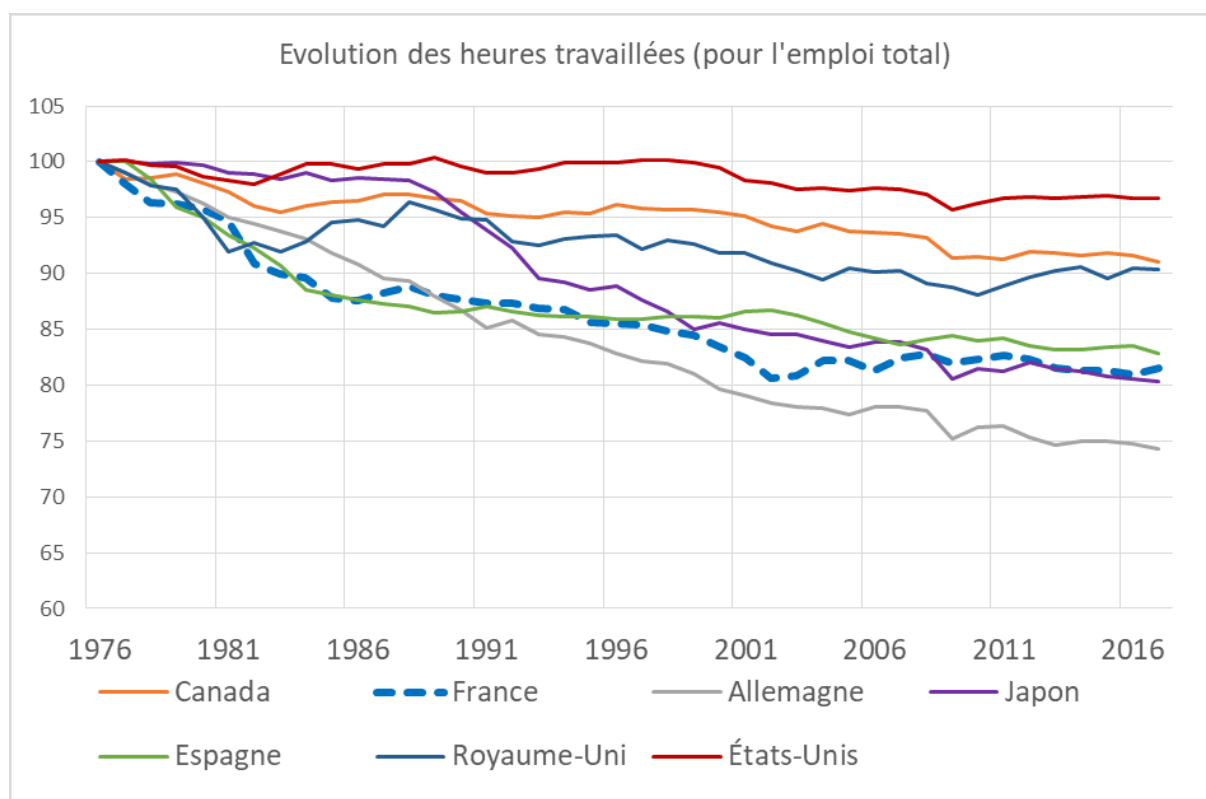


Source : OCDE, calculs CNP : PIB à prix constants (\$ PPA 2010) / heures travaillées ; En évolution (indice 100 en 1976).

³² Les comparaisons entre pays, notamment européens, sur le nombre d'exportateur, sont fragiles en raison de méthodologies de décompte non entièrement harmonisées. De plus, d'autres données que celles des Douanes (données fiscales, enquêtes auprès des entreprises) aboutissent à un nombre d'exportateurs et à une comparaison européenne différents.

³³ Premier rapport du Conseil national de la productivité, 2019.

Plus productifs en moyenne par heure travaillée, les Français travaillent néanmoins moins que les principaux pays avancés : environ 1 520 heures par an, contre 1 734 heures en moyenne dans l'OCDE, soit un différentiel de 14 %³⁴. **Le nombre d'heures travaillées a d'ailleurs baissé en France beaucoup plus vite que dans les principaux pays avancés.**



Source : Direction générale du Trésor, 2019.

Le maintien de l'Europe et de la France dans la course à l'innovation technologique est un enjeu majeur pour préserver nos économies.

Au niveau mondial, l'Europe représente 22 % du PIB mondial mais ne représente que 10% de la technologie émergente (entreprises technologiques cotées, nombre de licornes, fonds levés par les start-up, etc.)³⁵. Par exemple, les levées de fonds des start-ups européennes n'ont représenté que 10 % du financement mondial en 2018, contre 53 % pour les États-Unis et 27 % pour la Chine³⁶.

La France, alors qu'elle dispose d'ingénieurs de rang mondial et d'une recherche publique de grande qualité, doit renforcer sa capacité d'innovation.

Notre recherche est de qualité mais elle marque le pas. L'effort de recherche global, à 2,2 % du PIB en 2017, en deçà de l'objectif de la stratégie de Lisbonne puis d'Europe 2020 de 3 %.

³⁴ Calculs d'après les chiffres de l'OCDE pour 2018.

³⁵ FMI, World Economic Outlook Database 2018 et rapport Tibi.

³⁶ KPMG, « Venture Pulse Q4'18 », d'après PitchBook.

L'économie française possède des secteurs fortement innovants comme l'aéronautique et la défense³⁷, mais nous avons toujours des difficultés à transformer en produits et en valeur économique les fruits de la recherche. Notre pays est numéro 11 en Europe en matière d'innovation, avec un niveau à peine supérieur à la moyenne de l'Union européenne et sans amélioration notable depuis 2011³⁸.

Nos grandes entreprises sont peu représentées parmi les 15 plus gros investisseurs en valeur absolue en R&D européens : parmi ces 15 entreprises huit sont des entreprises allemandes, une anglaise et une seule française (Dassault Systèmes)³⁹. Ce constat est également vrai au niveau mondial : parmi les 100 plus grandes entreprises numériques cotées en 2018, on trouve 49 sociétés américaines, 14 chinoises et 14 européennes dont seulement deux entreprises françaises⁴⁰.

Par ailleurs, les innovations technologiques conduisent à des changements dans les chaînes de valeur qui peuvent venir rebattre les cartes de la répartition de la valeur ajoutée technologique. Dans les voitures électriques fabriquée en France 35 % de la valeur ajoutée provient des batteries pour lesquelles il n'existe encore aucune offre européenne. Les tensions commerciales viennent elles aussi affecter les chaînes de valeur mondiales.

Le financement de nos start-ups, qui sont les moteurs de l'innovation et de la création de valeur, doit continuer d'être développé. La taille de nos fonds de capital-innovation est plus modeste que celle de leurs concurrents étrangers : les plus grands fonds français gèrent au maximum 400 M€ alors qu'une vingtaine de sociétés de gestion américaines de capital-innovation ont levé plus de 1 Md€ pour leurs derniers fonds⁴¹. Quelques fonds britanniques dépassent également le milliard d'euros.

Or ce sont ces fonds qui permettent aux start-ups de se financer en *late stage*, c'est-à-dire de faire des levées supérieures à 50 M€ permettant d'assurer leur industrialisation et internationalisation. En 2018, seules 7 start-ups françaises ont ainsi levé plus de 50 M€ contre 9 en Allemagne et 25 au Royaume-Uni⁴². Pour donner une idée de la concurrence mondiale, notons que 189 start-up américaines ont levé plus de 100 M\$ en 2018⁴³.

³⁷ La direction générale de l'armement investit ainsi près de 800 M € par an dans l'innovation, stimulant la recherche et l'innovation française, les grands groupes et le tissu de PME nationales. Source : ministère de la Défense, 2018.

³⁸ European Innovation Scoreboard, 2019.

³⁹ European Innovation Scoreboard, 2019.

⁴⁰ Forbes, Top 100 Digital Companies, 2018.

⁴¹ Rapport de Philippe Tibi sur le financement des entreprises technologiques françaises, 2019.

⁴² EY, « Baromètre du capital-risque en France ».

⁴³ Crunchbase.

Ces freins à la croissance limitent leur capacité à se développer, surtout à l'international...et conduisent parfois les entrepreneurs à une vente prématurée à un concurrent mieux capitalisé, et donc capable d'accélérer la capture du marché dans des secteurs où le leader bénéficie souvent d'une prime décisive. Citons par exemple Drivy, racheté en 2019 par son principal concurrent américain Getaround, bénéficiaire d'une recapitalisation de 300 M\$ auprès de Softbank essentiellement. Plus généralement, depuis 2015, une soixantaine de startups françaises ont été acquises après leur série A ou B (Molotov par Altice, Zenly par Snap ...)⁴⁴. Ces transactions permettent à l'écosystème de bâtir un *track record* et de recycler les capitaux mais révèlent aussi la présence d'un « plafond de verre » autour de 200-300 M€ de valorisation pour nombre d'entreprises qui auraient pu prétendre à de hautes ambitions.

La numérisation de la société française progresse mais doit être accélérée. Nos entreprises et notre administration ont pris du retard dans la numérisation. En 2019, la France n'était que 15^{ème} sur 28 dans le classement de la Commission européenne relatif à l'économie et la société numériques. Seulement 15 % des entreprises françaises utilisent le cloud contre 18 % en moyenne dans l'UE⁴⁵. On compte par ailleurs 132 robots pour 10 000 personnes dans l'industrie manufacturière en France : il y en a 1,4 fois plus en Italie et 2,3 fois plus en Allemagne⁴⁶.

Le défi de la transition énergétique et écologique, et nos objectifs environnementaux, imposent de transformer en profondeur notre modèle de production et de consommation.

En 2018, la France a émis 457 millions de tonnes d'équivalent CO2 (MT CO2e) du fait des transports (31 % des émissions), de l'agriculture (19 %), du bâtiment (19 %), de l'industrie (18 %), de la production d'énergie et des déchets⁴⁷. Nous nous sommes donné l'objectif de réduire ces émissions d'au moins 40 % à horizon 2030⁴⁸. C'est donc toutes les dimensions de notre économie qui doivent changer.

L'économie française est d'ores et déjà l'une des plus efficaces sur le plan environnemental : 2^e mondiale selon le classement Environmental performance de Yale (2018). Nos émissions de gaz à effet de serre par habitant sont moins importantes que celles de nos voisins et que la moyenne de l'Union européenne⁴⁹.

⁴⁴ Les séries A et B correspondent à la deuxième phase de financement des jeunes entreprises, après la phase dite « d'amorçage ». Elles sont indispensables pour faire de la start-up une entreprise mature avec une taille critique.

⁴⁵ The Digital Economy and Society Index (DESI), 2019.

⁴⁶ Transformer l'industrie par le numérique, 20 septembre 2018.

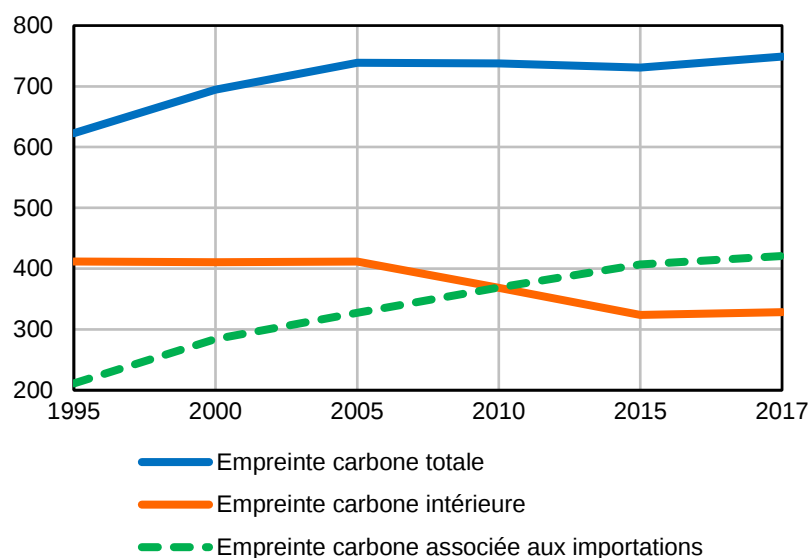
⁴⁷ Haut Conseil pour le climat, 2019.

⁴⁸ Stratégie nationale bas carbone, objectif pour 2030 par rapport au niveau de 1990.

⁴⁹ Haut Conseil pour le Climat, chiffres 2017 d'après Eurostat.

Cependant, en 25 ans, notre empreinte carbone (le CO₂ dégagé par ce que nous avons consommé, y compris via les importations) **a augmenté de 11 % alors que nos émissions ont baissé de 20 %** par rapport à 1990⁵⁰. En 2017, la France a produit 328 Mt CO₂e pour sa consommation intérieure⁵¹ mais elle a aussi consommé 421 Mt CO₂ à travers ses importations⁵². La délocalisation de notre production et l'accroissement du commerce internationale a conduit à l'importation du carbone que nous n'émettons plus sur le territoire national.

Empreinte carbone de la France en millions de tonnes d'équivalents CO₂



Source : RESF du PLF 2020.

⁵⁰ Haut Conseil pour le climat, chiffres 2017. Cette réduction est moins rapide que la moyenne de l'Union européenne (23,5 % entre 1990 et 2017).

⁵¹ CO₂e : équivalent CO₂, qui permet de convertir en une seule unité de mesure les différentes proportions de gaz à effet de serre.

⁵² Haut Conseil pour le climat, chiffres 2017. La production de CO₂e sur le territoire correspond aux produits consommés en France et ne compte pas les 137 Mt CO₂e produits en France mais « exportés » dans le monde.

Les formations vont également devoir être adaptées aux nouveaux métiers pour viser le plein emploi.

Notre premier défi est celui de la formation initiale. 100 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans qualification⁵³. Nous devons garantir l'acquisition des connaissances fondamentales pour intégrer et évoluer sur le marché du travail⁵⁴. Nous avons aussi des marges de manœuvres pour améliorer l'acquisition et la préservation de compétences professionnelles, notamment chez les adultes⁵⁵. Enfin, nous devons adapter nos formations à l'économie de la connaissance.

Notre deuxième défi est celui de l'adéquation des compétences : 35 % des Français exercent un métier pour lequel ils n'ont pas de qualification adéquate (dont 25 % de sous-qualifiés). Cela pose des **difficultés de recrutement** : 50 % des recrutements sont jugés difficiles (profils et secteurs sous tension) et cela donne **150 000 emplois non pourvus alors qu'on compte 3M de personnes en recherche d'emplois**⁵⁶, avec de nombreux métiers en tension.

C'est en repensant les formations que nous pourrions viser le « plein emploi », que les économistes situent autour de 4 à 5 % de taux de chômage⁵⁷. Pour y parvenir, il faudra à la fois mieux intégrer les jeunes dans le marché du travail et améliorer le taux d'emploi des seniors.

Les inégalités entre les territoires augmentent.

Les inégalités territoriales entre les régions sont nettement moins fortes en France que dans les autres pays de l'OCDE. Parmi les 30 pays observés, 24 pays sont plus inégalitaires que la France. Les disparités régionales étaient en 2014 environ deux fois plus fortes en Allemagne qu'en France⁵⁸.

Mais la situation de certains de nos territoires a connu une dynamique préoccupante, souvent à un niveau territorial beaucoup plus fin que les inégalités interrégionales

Les métropoles ont attiré des salariés, créé des emplois et de la valeur. Dans les zones d'emploi de douze métropoles, l'emploi a progressé de 1,4 % par an en moyenne entre 1999 et 2014, contre 0,8 % sur l'ensemble du territoire. En 2017, les métropoles rassemblaient ainsi près de 46 % des emplois, dont 22 % à Paris et ses environs et 24 % en province⁵⁹.

A l'inverse, des territoires qui couvrent près de 30 % de la population française⁶⁰ ont subi la désindustrialisation, la fermeture des entreprises qui gravitaient autour de ces industries et de toutes les activités et commerces qui en vivaient. L'écart entre le niveau de vie de ces territoires et celui des zones d'emploi dynamiques (souvent celui de métropoles avoisinantes, dans lesquels des emplois de services se créent) a continué à se creuser.

⁵³ CNESCO, 2018.

⁵⁴ Le dernier classement « PISA », publié en décembre 2016, plaçait la France 26^{ème} sur 70 pays. La France était en particulier dernière sur le plan de l'égalité des chances.

⁵⁵ L'enquête PIAAC de l'OCDE (2012) montre que le niveau de compétences des 25-34 ans en France est en-dessous de la moyenne des pays participant à l'enquête. L'écart est encore plus fort chez les 45-65 ans

⁵⁶ Pôle Emploi, décembre 2017.

⁵⁷ Ce taux correspond à un niveau « frictionnel », c'est-à-dire au temps nécessaires aux personnes au chômage pour qu'elles retrouvent un emploi ou qu'elles s'insèrent sur le marché du travail.

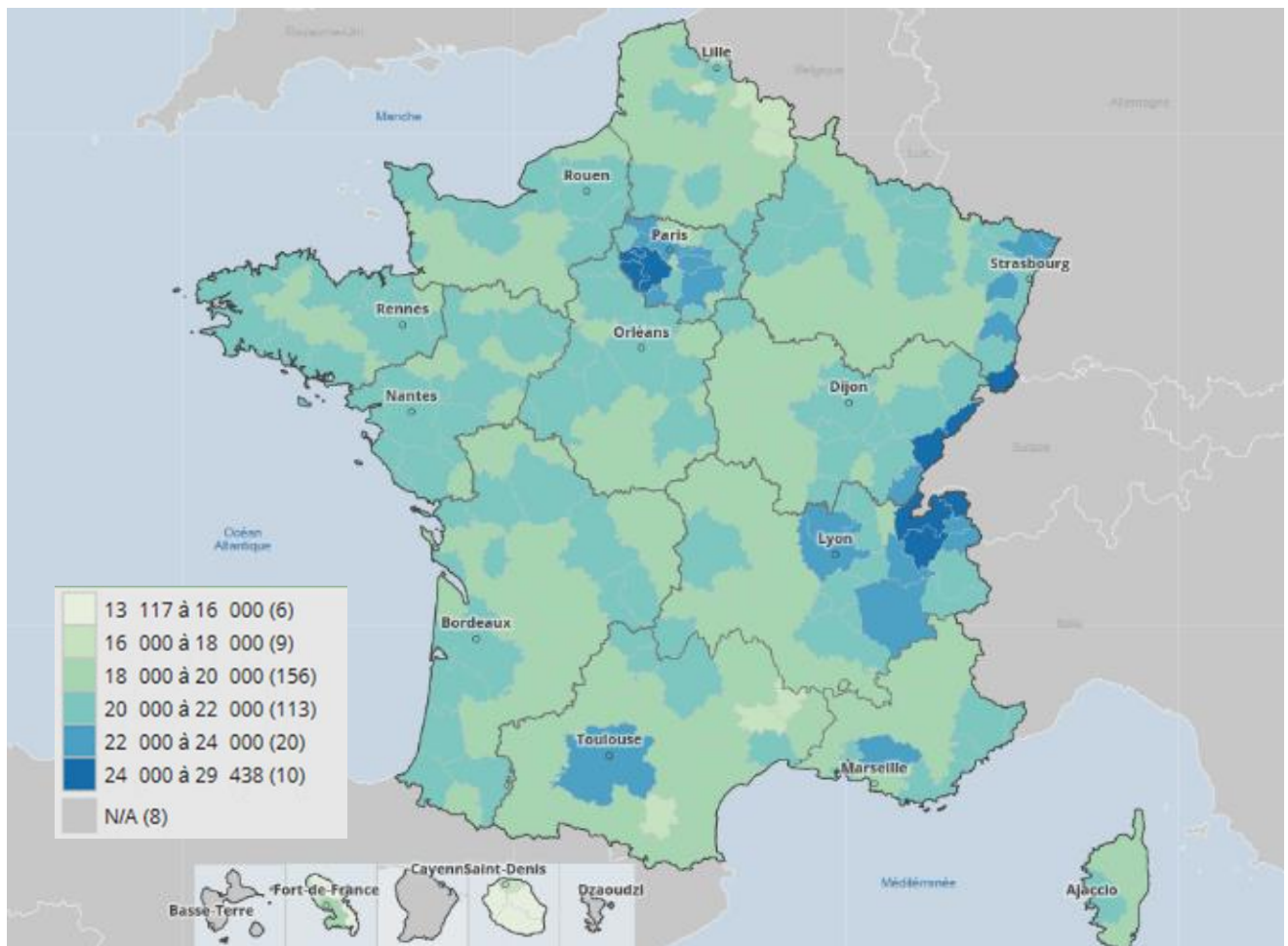
⁵⁸ OCDE, étude « Regions at a glance », 2016. La disparité régionale est calculée selon un coefficient de variation du revenu disponible.

⁵⁹ CGET et France Stratégie, 2017.

⁶⁰ Direction générale du Trésor, 2018.

Niveau de vie (en euros) par zone d'emploi en 2016

Source : Données fiscales et sociales localisées, 2016.



Cause : la France n'a pas choisi clairement le modèle productif qu'elle voulait.

Plusieurs de nos partenaires économiques ont choisi des stratégies de développement économique claires

L'Allemagne a fait le choix de l'industrie haut de gamme. Son système productif repose depuis près d'un siècle sur un tissu dense de PME qui ont une taille critique, innovantes⁶¹ et qui produisent des biens à haute technologie (machines-outils, électronique) très demandés dans le monde. Ces PME peuvent s'appuyer sur un environnement normatif relativement stable et sur des banques locales qui ont une connaissance fine des régions et les entreprises.

L'Allemagne a soutenu ce modèle en redonnant de la compétitivité aux entreprises. Les lois Hartz⁶² ont mis en place des conditions incitant davantage au retour à l'emploi et générant une modération sociale qui a été acceptée par les organisations syndicales. En choisissant de favoriser l'embauche dans ces PME durables, l'Allemagne a accepté de revenir sur certains avantages des salariés. Depuis, un salaire minimum fédéral a été instauré, les salaires allemands ont augmenté et le pays est quasiment au plein-emploi.

Face aux défis qui se posent désormais à son industrie (transition écologique, besoin d'investissement, évolutions démographiques), l'Allemagne a présenté en 2018 une stratégie de politique industrielle pour garantir que les entreprises allemandes restent à la fois compétitives et positionnées dans le haut de gamme.

Le Royaume-Uni a fait le choix de devenir la plateforme financière de l'Europe. En 1986, le « Big Bang » qui a libéralisé les marchés financiers à la bourse londonienne⁶³ a été un choix politique fort. En ouvrant la City au monde entier, le gouvernement en a réduit les coûts, a fait émerger le *trading* électronique et lancé la banque d'investissement. Londres a ainsi été pendant 30 ans la première place financière mondiale, qui a abrité une part considérable des outils financiers mondiaux (chambres de compensation, serveurs d'Euronext, etc.)

Israël s'est spécialisé dans l'innovation technologique : le pays est le numéro 5 mondial de l'innovation selon le classement Bloomberg, le deuxième pays avec la plus forte concentration dans le secteur de la recherche et le premier pays au monde en nombre de start-up par habitant. L'innovation permet au pays de tirer sa croissance (3 %) et d'atteindre le plein emploi (4 % de chômage en 2019).

⁶¹ En 2010, 79 % des entreprises allemandes avaient mené des activités innovantes contre 53 % des entreprises françaises selon l'enquête communautaire sur l'innovation (Eurostat, 2013).

⁶² CAE n° 006, « Les lois Hartz dix ans après », 2015. Entrées en vigueur entre 2003 et 2005, les lois Hartz I à IV ont apporté des modifications à la législation protectrice de l'emploi (assouplissement des conditions d'utilisation des minijobs, relèvement des seuils), aux politiques actives de l'emploi (réforme du service de l'emploi, réforme des emplois aidés) et à l'indemnisation du chômage

⁶³ Trois mesures principales ont été prises le 27 octobre 1986 : la suppression de commissions minimales fixes sur les transactions ; autorisations pour les groupes étrangers d'acheter 100 % des actions d'une entreprise britannique ; fin de la séparation entre agents de change et conseils en investissement.

Cette réussite est aussi le produit d'une décision collective qui se décline en trois volets⁶⁴ :

- ♦ une politique industrielle volontariste, avec un financement des start-up et du capital-risque très développés depuis les années 1990 ainsi qu'un fonds ministériel définissant les priorités du pays et soutenant les initiatives innovantes ;
- ♦ une forte implication des universités, très incitées à valoriser leur recherche (par exemple, les chercheurs peuvent prendre une part au capital de sociétés exploitant leurs découvertes) ;
- ♦ le secteur de la défense, qui représente 9 % des dépenses publiques en Israël, a joué un rôle clef dans le développement de hautes technologies dans le pays (chercheurs employés dans la recherche militaire et ses applications civiles).

⁶⁴ Voir CAE, Focus sur le modèle industriel israélien, 2015.

Solutions : répondre à trois grandes questions pour la production française.

A/ Que voulons-nous produire ?

La première question à laquelle nous devons répondre pour dessiner le modèle productif français en 2025 est la question des chaînes de valeur stratégiques dans lesquels prioriser nos efforts. Cette question implique ensuite une autre : l'Etat doit-il intervenir pour développer ces secteurs d'activité ?

La théorie économique traditionnelle considère généralement que la puissance publique ne doit intervenir que de manière transversale sur l'économie et non par une politique sectorielle.

Comme l'Etat ne dispose pas des informations suffisantes sur le marché, une politique qui soutient certains secteurs risque de choisir arbitrairement des « gagnants » et de déformer le marché au détriment des autres entreprises. Les économistes s'opposent en particulier aux aides apportées à des entreprises ou à une technologie spécifique: ou bien c'est un effet d'aubaine (le marché aurait de toute façon eu le comportement souhaité) ; ou bien on court le risque de se « tromper » de technologie et de distordre le marché en faveur d'une technologie qui n'est pas forcément la plus efficace

Les économistes reconnaissent cependant les bienfaits d'une politique ciblée dans certains cas précis, lorsqu'elle permet de répondre à des défis de société que les entreprises ne prennent pas en compte d'elles-mêmes⁶⁵ : la pollution engendrée par certaines activités industrielles ; la résonance sur toute l'économie des dépenses de recherche et d'innovation, la nécessité d'investir dans des technologies de pointe pour rester compétitifs à moyen et long terme, etc.

Par le passé, les politiques sectorielles ont été efficaces quand elles ont rempli plusieurs conditions⁶⁶ :

- ◆ un soutien concentré sur des secteurs sophistiqués à haute valeur ajoutée ;
- ◆ un soutien concentré sur les secteurs exportateurs ;
- ◆ le maintien d'une stricte concurrence entre les différents acteurs économiques du secteur.

La gouvernance de la politique industrielle par la puissance publique joue un rôle essentiel dans son succès⁶⁷. Le soutien apporté doit être conditionné à des objectifs clairs de succès et d'échec. La cible doit plutôt relever d'objectifs sociétaux (émissions de CO2, économie circulaire) que d'un secteur dans son ensemble (risque d'effets d'aubaine) ou d'une technologie en particulier (risque d'empêcher l'émergence d'une technologie plus efficace). Enfin, l'interaction entre puissance publique et secteur privé doit être régulière et transparente pour adapter le soutien dans le temps et garantir que les fonds sont bien utilisés.

⁶⁵ Voir en particulier Dani Rodrik, *Normalizing Industrial Policy*, 2008.

⁶⁶ Reda Cherif et Fuad Hasanov, *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*, FMI, 2019.

⁶⁷ Cf. D. Rodrik, *Industrial policy in XXI. Century*, 2004.

Une politique sectorielle, dans ce cadre, permet d'accélérer la transformation du système productif. Elle s'avère même plus efficace dans les secteurs les plus concurrentiels de l'économie, parce que les investissements, garanties ou soutiens publics se diffusent plus facilement et sont utilisés plus efficacement dans ces secteurs : **concurrence et politique industrielle peuvent donc être complémentaires**⁶⁸.

Les défis auxquels notre économie fait face légitime le rôle de la puissance publique.

Une politique industrielle défensive n'est pas suffisante au regard de la transition écologique, des perturbations de la mondialisation, du vieillissement des populations et de la révolution technologique.

Une approche défensive est certes nécessaire pour accompagner des entreprises en difficulté ; pour renforcer notre contrôle des investissements étrangers afin de protéger nos technologies critiques ; pour combler notre retard en matière numérique ou technologique.

Mais pour construire le modèle de production de demain, nous devons aussi et avant tout adopter une politique offensive et de long terme qui répond aux grands défis de notre société.

- La **révolution numérique** nous oblige à repenser ce que nous produisons, comment nous organisons cette nouvelle production (industrie 4.0), quelles infrastructures et quelle régulation sont nécessaires⁶⁹. 50 % des métiers évolueraient du fait de l'automatisation en France et 10 % seraient menacés ; dans le même temps, 212 000 postes seraient à pourvoir en France en 2020 dans l'économie numérique⁷⁰. Le vieillissement de la population entraîne, lui, un besoin d'offre de soins et d'adaptation de notre système productif dans lequel le numérique a un rôle décisif à jouer.
- La **transition écologique** nous oblige à nous fixer des objectifs et à trouver les solutions pour les atteindre. La France veut montrer la voie. Elle l'a fait avec les Accords de Paris, elle s'est fixée des objectifs ambitieux : viser la neutralité carbone en 2050.

Ces défis nous ont fait entrer dans une nouvelle ère pour les chaînes de valeur mondiales :

- ♦ La pertinence de la fragmentation systématique des chaînes de production et le transport de produits à travers le monde entier doit être réinterrogée au regard du défi climatique – en particulier, notre production agroalimentaire doit s'adapter à nos nouvelles exigences environnementales (pesticides, biodiversité) mais aussi aux attentes des consommateurs (agriculture biologique, bien-être animal, etc.) ;
- ♦ la montée en force du **protectionnisme commercial** américain et chinois appelle une réponse coordonnée de la part de l'Europe ;
- ♦ face à la croissance de plateformes numériques mondiales sans présence physique dans nos pays et devant des géants du numérique dont l'empreinte sur l'économie est importante, une régulation s'impose ;

⁶⁸ Aghion, Boulanger, Cohen, *Rethinking Industrial Policy*, 2011

⁶⁹ La Fabrique de l'Industrie, « Organisations et compétences dans l'usine du futur », 2019.

⁷⁰ Commission européenne.

- ◆ face à la concurrence de pays tiers, qui peuvent soutenir fortement leurs entreprises et ne respectent pas le même niveau de normes sociales et environnementales que nous, il nous faut protéger les citoyens en rétablissant de conditions de concurrence loyale et assurer l'équité des conditions de concurrence ;
- ◆ face aux risques géopolitiques sur l'approvisionnement en matières premières critiques et en composants critiques, nous devons prémunir nos industries de souveraineté contre des disruptions dans leurs stratégies d'approvisionnement ;
- ◆ les risques de prédatons d'actifs stratégiques par des pays tiers nécessitent le développement d'outils de sécurité économique appropriés.

Pour être demain parmi les leaders de l'innovation et pour préserver notre modèle social, L'Etat doit **soutenir les industries naissantes**, en mesure d'être les leaders technologiques de demain. Pour ne pas laisser le monopole de l'innovation aux pays extra-européens, nous devons porter la recherche sur les technologies « d'après-demain » et nous assurer qu'elles trouvent en Europe et en France un financement à la hauteur.

Nos partenaires et concurrents se sont déjà engagés dans cette voie.

La Chine dispose d'une politique sectorielle très ciblée. Le plan « *Made in China 2025* » vise à moderniser l'industrie et fixe pour objectif le *leadership* mondial sur 10 industries clés⁷¹ dans le but de diminuer la dépendance à certaines technologies étrangères.

L'Allemagne dans sa « New high-tech strategy » focalise depuis 2014 ses efforts sur le numérique, la transition écologique, la santé, la mobilité intelligente et la sécurité.

Le Royaume-Uni a aussi défini une stratégie autour de « deals sectoriels » : aéronautique, intelligence artificielle, automobile, construction, industries créatives, industrie biomédicale, nucléaire, éolien, ferroviaire, tourisme.

La France peut elle aussi bâtir une telle stratégie économique. Nous souhaitons choisir des chaines de valeur sur les critères suivants :

- ◆ un grand potentiel de développement ;
- ◆ une réponse aux enjeux sociétaux via des solutions technologiques innovantes
- ◆ leur caractère vital pour le maintien de notre souveraineté économique.

Ces choix doivent être discutés et nous voulons les confronter ces choix à l'avis d'experts : économistes, chefs d'entreprises, scientifiques, syndicats et associations doivent être sollicités pour crédibiliser les chaines de valeur choisies.

⁷¹ Robotique, équipements maritimes, transport ferroviaire, véhicules du futur, aérospatial, biopharmacie et med-tech, technologies de l'information, équipements pour l'énergie et équipements agricoles.

L'Etat a décidé de confier au cabinet *Roland Berger* un travail d'identification de « marchés-clefs » pour la France en 2025 et en 2030. Plus que des filières, au scope potentiellement trop large et plus que des technologies, au périmètre très limité, les marchés peuvent être des cibles pertinentes.

En partant des principaux défis sociétaux, la démarche « marchés clés » identifie les marchés porteurs associés appelant une intervention publique, à la fois pour répondre aux failles systémiques, maintenir la souveraineté nationale sur des technologies stratégiques et répondre aux actions ciblées et massives mises en œuvre par les principales puissances industrielles. Elle intègre ainsi les dimensions suivantes :

- capacité à apporter des solutions technologiques innovantes en réponse aux besoins des citoyens ;
- potentiel de croissance des marchés, en intégrant les politiques industrielles des concurrents ;
- objectivation du positionnement des acteurs français afin d'éclairer les choix ;
- approche holistique mobilisant l'ensemble des leviers d'action publique et européens.

L'identification de ces marchés porteurs a fait l'objet d'une consultation large des organismes de recherche et des filières industrielles.

Ce travail sera suivi par la co-construction de stratégies d'accélération intégrées avec les entreprises et, le cas échéant, les collectivités territoriales.

B/ Comment voulons-nous produire ?

La deuxième question à laquelle nous devons répondre est celle de la façon dont nous produisons.

Nous voulons une production décarbonée qui nous permette de réussir la transition écologique et énergétique.

Pour atteindre les objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés, nous devons repenser nos procédés industriels (dont les émissions ont déjà diminué de 46 % entre 1990 et 2016), pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et intégrer davantage de recyclage. Nous devons aussi repenser la conception des produits pour qu'elle soit plus durable et performante en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

La mise en œuvre de cette transition nécessitera un financement massif. Ce financement a déjà été enclenché par le Grand Plan d'Investissement mais son ampleur sera bien plus importante et sur une durée bien plus longue. Les sources de ce financement doivent donc être discutées. A l'heure où le niveau d'endettement du pays est élevé, où la fiscalité environnementale doit être regardée à l'aune de l'acceptabilité sociale, nous devons aussi nous appuyer sur des financements divers :

- ♦ d'abord, les investissements doivent venir des entreprises, qui ont un intérêt objectif à adapter leur modèle de production à cette transition écologique. Des mesures incitatives, par exemple sous forme de suramortissement, pourraient être envisagées pour déclencher ces investissements ;

- ◆ nous devons avoir la capacité de déterminer ce qui est une dépense favorable à l'environnement et ce qui n'en est pas une⁷² : d'ici 2021, nous pourrions développer ce *green budgeting*, qui est le préalable à une politique environnementale globale et efficace⁷³ ;
- ◆ nous devons aussi repenser notre fiscalité environnementale pour accélérer la transition dans les usages et en même temps accompagner les personnes ou entreprises qui sont les plus touchées ;
- ◆ la banque européenne pour l'investissement et son évolution vers une banque européenne du climat peut être un outil décisif ;
- ◆ le développement au niveau national et au niveau européen d'une finance verte, publique et privée, doit être imaginé ; c'est aussi un moyen d'inclure les citoyens *via* leur épargne dans cet effort collectif de financement.

La mise en œuvre de cette transition ne se résume toutefois pas qu'à des financements ; nous devons des stratégies de transition par filière avec des évolutions réglementaires incitatives sur des périodes de temps concertées, à l'instar de ce qui peut déjà exister pour les stratégies de baisses d'émission du parc automobile.

Nous voulons que notre production trouve les compétences dont elle a besoin.

Métiers de l'artisanat, des services et de l'industrie dans lesquels le recrutement est difficile ; nouveaux métiers du numérique qui enregistrent déjà un déficit de 10 000 diplômés par an : comment à la fois rattraper notre retard et anticiper les besoins d'après-demain ? Il faut une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences à l'échelle de la Nation.

Nous avons d'ores et déjà lancé un travail d'identification des compétences nécessaires en 2025 dans nos régions, qui ouvre le débat avec toutes les parties prenantes et qui pourra se décliner dans le plan d'investissement dans les compétences lancé par le gouvernement.

Identifier aujourd'hui les compétences de 2025

La DGEFP et la DGE ont confié au cabinet McKinsey la mission de poser un premier diagnostic de nos besoins et de notre offre de compétences en France et dans chaque région.

Avec ce diagnostic, nous pourrions :

- ◆ adapter les formations initiales au lycée et dans l'enseignement supérieur pour former aux métiers de 2025 ;
- ◆ créer les formations continues pour accompagner les emplois qui auront été transformés ou détruits par la robotisation et la numérisation de notre système productif.

En plus de cet effort, nous devons nous poser la question de **l'immigration de compétences**. L'accueil sur le territoire de personnes avec des compétences rares, ou bien des qualifications moins élevées mais très peu répandues en France, peut faire partie des solutions pour répondre aux besoins des entreprises.

Enfin, au niveau local, les collectivités et notamment les Régions pourront accompagner les petites et moyennes entreprises dans le perfectionnement de leur gestion en ressources humaines (mise à disposition d'outils, formations) pour mieux anticiper les besoins en compétences à l'échelle de plusieurs années.

⁷² La Haut conseil pour le climat a ainsi estimé qu'entre 2015 et 2018, 75 Mds € d'investissements défavorables au climat ont été réalisés contre seulement 41 Mds d'investissements favorables

⁷³ Green budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, 2019, IGF, CGEDD.

Nous voulons que notre production soit une production à haute valeur ajoutée.

La valorisation de notre recherche publique est décisive pour atteindre cet objectif.

Nous disposons d'une recherche de premier plan mais qui nécessite des investissements. Tout d'abord, les dépenses de recherche publique atteignent 0,78 % du PIB⁷⁴ soit un niveau inférieur à l'objectif de Lisbonne de 1%. Pour renforcer notre capacité à innover, il nous faut investir dans la recherche fondamentale sur critères de performance et en augmentant les financements sur projets qui restent sensiblement plus faibles en France qu'ailleurs en Europe⁷⁵. Par ailleurs, la question de la rémunération des chercheurs ne pourra pas être éludée : les salaires en début de carrière sont 37%⁷⁶ plus faibles que dans le reste de l'OCDE ce qui pourrait, à terme, affaiblir l'attractivité de la recherche et la capacité du pays à innover.

Enfin, malgré des moyens publics consacrés aux transferts plus importants qu'ailleurs⁷⁷, les liens avec le monde de l'entreprise restent trop ténus. Seulement une entreprise innovante sur six a collaboré avec la recherche publique et seuls 5% des travaux R&D de recherche publique sont financés par les entreprises implantées en France (contre 7 % en moyenne dans l'UE)⁷⁸.

Cette situation tient à des obstacles réglementaires dans le parcours pour valoriser la propriété intellectuelle (dépôt de brevet, valorisation des inventions, assouplissements du parcours du chercheur créateur d'entreprise), dont certains ont déjà fait l'objet d'assouplissements dans le cadre de la loi PACTE.

L'efficacité de notre écosystème de financement de l'innovation est cruciale.

La diversité des aides à l'innovation est un atout : elle permet que les outils soient adaptés aux situations particulières des institutions et des entreprises⁷⁹.

Dans un contexte où près de 30% de la recherche des entreprises est financée sur fonds publics⁸⁰, une réflexion pourrait s'ouvrir pour prioriser les aides à l'innovation sur les thématiques identifiées, tout en conservant une lisibilité du cadre d'ensemble.

La course à l'innovation mondiale nécessite les financements suffisants, sur les bonnes priorités.

Nous nous sommes dotés depuis 2 ans pour la première fois d'une politique d'innovation de rupture et avons créé pour ce faire un fonds de 10 Mds €. Est-il suffisant pour répondre à nos ambitions ? Comment et avec quels partenaires renforcer cette ambition ?

Nous voulons une production compétitive.

Les mesures engagées depuis 2017 ont permis de restaurer la compétitivité des entreprises. Mais l'écart de compétitivité avec certains voisins européens peut encore être réduit.

⁷⁴ Données 2016. Source : MESRI-DGESIP - SIES

⁷⁵ Environ 25% du financement de la R&D publique se fait sur projets en France contre 25% à 50% dans les pays de l'OCDE (Sources : Eurostat (2016) , MESRI (2016), OCDE (2011))

⁷⁶ Source : Enquête EKTIS (2011)

⁷⁷ Source : DG Trésor, 2017, « Quelle intervention publique pour favoriser le transfert des résultats de la recherche publique vers les entreprises », Document de travail n°2017/05.

⁷⁸ Rapport du groupe de travail sur la valorisation de la recherche dans le cadre du projet de loi de programmation pluriannuelle pour la recherche, 2019.

⁷⁹ Rapport sur les aides à l'innovation, mars 2018, J. Lewiner, R. Stephan, S. Distinguin, J. Dubertret.

⁸⁰ Source : OCDE.

Nos impôts sur la production s'élevaient en 2018 à 77 Mds €, soit 3,3 % du PIB : c'est deux fois la moyenne européenne et sept fois la part allemande⁸¹. C'est le deuxième pays de l'UE où ces impôts sont les plus élevés.

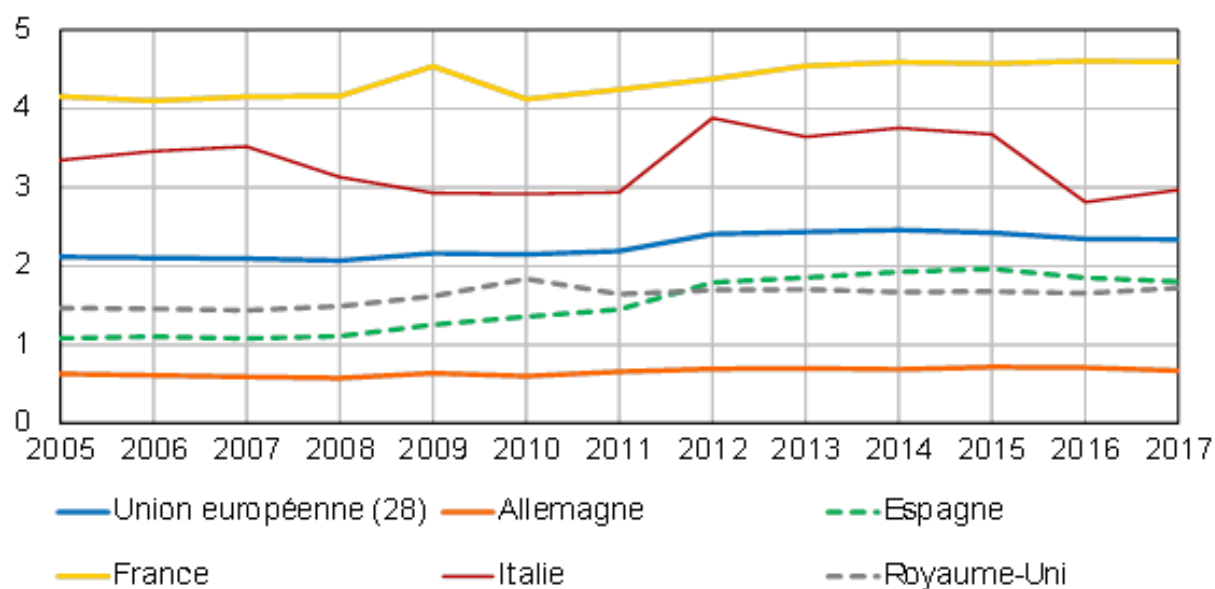
Ces impôts portent d'abord sur la masse salariale ou les effectifs employés (26 Mds €, en 2016) et sur le foncier (24,5 Mds €, en 2016) et sont versées pour près de la moitié aux collectivités territoriales⁸², qui ont pour certains impôts la possibilité de faire varier leur taux.

Ces impôts sont d'abord supportés par l'industrie : un quart de ces impôts est payé par les entreprises industrielles. Depuis 2010, ils ont augmenté plus vite que notre production⁸³.

Du point de vue des entreprises, ces impôts sont des coûts fixes et pèsent directement sur l'activité en France. C'est notamment le constat qui a été fait par le Conseil National de l'Industrie ou le Conseil d'Analyse Economique, qui voient dans ces impôts un frein majeur à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire.

C'est en particulier le cas de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) assise sur le chiffre d'affaires de l'entreprise : plus on produit de biens ou de services, plus on paie d'impôts, quel que soit le bénéfice réalisé par l'entreprise.

Ces impôts ont donc un impact direct et négatif sur le volume de biens et services produits sur notre territoire.



⁸¹ Rapport sur la fiscalité de production, IGF, 2018.

⁸² Ibidem. Ce sont en particulier les impôts sur le foncier et sur la valeur ajoutée qui sont affectées aux collectivités.

⁸³ Hausse de 19,9 % de 2010 à 2016 contre une hausse du PIB de 14,2 % sur la même période.

Les achats de services représentent un quart du chiffre d'affaire de l'industrie manufacturière française. Le différentiel de compétitivité dans ce secteur joue donc un rôle important qu'il nous faut examiner de près.

L'écart de compétitivité de services français peut provenir d'au moins deux facteurs :

- ♦ **le coût du travail dans les services, qui reste 10 % plus élevé qu'en Allemagne, et 30 % de plus que la moyenne de l'UE⁸⁴ ;**
- ♦ **le degré de réglementation des services** : au-delà même des professions réglementées, les normes qui pèsent sur le secteur des services en France sont plus importantes qu'en Allemagne, ce qui contribue à creuser l'écart de compétitivité⁸⁵.

Un exemple pour gagner en compétitivité en accompagnant mieux une filière aux impacts transversaux : la logistique.

La logistique est en effet un facteur de **compétitivité de l'économie française** : en 2008, le coût logistique d'une entreprise industrielle représentait 12 % de son chiffre d'affaires⁸⁶.

⁸⁴ DGE, 2019.

⁸⁵ DGT, 2018.

⁸⁶ Ibidem.

C/ Avec qui voulons-nous produire ?

Le pacte productif doit être un pacte avec les salariés.

Avec les ordonnances relatives au marché du travail, nous avons ramené le pouvoir de décision au niveau des entreprises en donnant une marge de manœuvre plus forte aux salariés et à leurs représentants. À eux désormais de s'en saisir pour définir les conditions de travail dans l'entreprise de demain.

Avec la loi PACTE, plus de salariés auront accès à des accords d'intéressement et de participation. Ces accords seront plus facilement appliqués dans les PME. En intéressant le salarié aux résultats de l'entreprise, en ouvrant des possibilités plus grandes pour l'épargne salariale, nous voulons permettre aux salariés de davantage bénéficier des fruits de leur travail et de participer pleinement à la croissance de leur entreprise.

La définition et la transformation de notre modèle productif doit se faire avec les entreprises et les consommateurs.

La commande publique peut être davantage utilisée comme un levier pour favoriser nos entreprises respectueuses des normes environnementales et sociales.

La commande publique française représente 8 % du PIB français, soit près de 200 Mds € (80 Mds € de marchés publics et 120 Mds € de concessions chaque année)⁸⁷. Elle constitue donc un **levier unique pour favoriser l'innovation technologique et sociale.**

C'est le sens de l'expérimentation « achat innovant » lancée fin 2018⁸⁸ qui encourage les acheteurs à se tourner vers des solutions innovantes. Il nous faut aller beaucoup plus loin pour accélérer la rénovation des bâtiments publics et inciter les entreprises, en particulier les PME, à adapter leurs procédés

Les consommateurs et les producteurs sont les premiers acteurs d'une production et d'une consommation durables.

La puissance publique et les entreprises peuvent associer les consommateurs, déjà engagés, à la transformation de notre modèle de production, par exemple en faisant avancer quelques labels fiables et reconnaissables de tous.

L'engagement des entreprises est lui aussi primordial : c'est par leur engagement à faire monter en gamme leurs produits et à faire évoluer leurs procédés à toutes les étapes de la chaîne que la transition écologique sera effective.

Le pacte productif doit aussi être un pacte avec les collectivités.

Le pacte productif ne sera efficace que si les collectivités se l'approprient et si notre modèle de production, en particulier industrielle, retrouve le chemin des territoires.

Nous devons continuer à encourager l'émergence de clusters innovants dans quelques territoires ciblés en veillant à l'intégration entre industries et services et surtout en facilitant et en accélérant les implantations industrielles dans les régions. C'est tout le sens des « territoires d'industrie » : une centaine de zones porteuses ont été identifiées dans lesquelles l'implantation industrielle pourrait être utilement favorisée⁸⁹.

⁸⁷ « Moderniser la commande publique », ministère de l'économie, 2018.

⁸⁸ Décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures relatives aux contrats de la commande publique.

⁸⁹ Cf. notamment le rapport remis au Premier ministre du député G. Kasbarian, 2019.

Ces pôles d'activité ne se développeront que s'ils sont pilotés par les acteurs publics locaux. C'est à cet échelon que se trouve la connaissance fine du tissu des entreprises, des spécificités des compétences et des traditions parfois de longue date des savoir-faire qu'il faut préserver.

Il s'agit donc de penser une nouvelle étape dans la décentralisation du développement économique. Il nous faudra permettre aux régions d'enrichir les instruments dont elles disposent afin qu'elles puissent faire la différence là où elles ont des atouts, en cohérence avec les stratégies qu'elles définissent déjà.

C'est ce qui a déjà été fait avec Team France export en matière de soutien au commerce extérieur et avec la régionalisation des pôles de compétitivité en cours. Pour aller plus loin, la réflexion doit s'ouvrir sur la possibilité de conférer un pouvoir fiscal aux régions en matière d'impôt de production.

Le pacte productif doit aussi être un pacte avec nos partenaires européens.

C'est au niveau européen que nous devons établir un level-playing field économique et climatique pour assurer notre souveraineté et réussir la transition écologique.

Notre stratégie industrielle doit être collective et intégrer une réflexion sur les chaînes de valeur stratégiques, l'impact des nouvelles réglementations, le cadre de la recherche et de l'innovation, au niveau du marché unique. Nous pouvons aussi augmenter notre force de frappe technologique grâce à **des partenariats européens** avec un ou plusieurs Etats, comme sur les batteries électriques avec l'Allemagne.

Il nous faut aussi avancer vers un double « level-playing field », un terrain de concurrence équitable pour tous les acteurs économiques dont le bon niveau est évidemment celui de l'Europe.

Nous voulons une production décarbonée en Europe, ce qui nécessite de lutter contre les « fuites de carbone » en garantissant un level-playing field climatique pour nos entreprises.

C'est dans ce but que nous devons avancer vers **un mécanisme d'inclusion carbone**, ayant pour objectif que la tarification carbone des produits importés soit équivalente à celle qui pèse sur les produits européens, et qui soit compatible avec les règles de l'OMC. Nous ne pouvons pas mettre en œuvre une transition fondamentale de notre économie tout en continuant à voir nos émissions importées augmenter.

Nous devons aussi établir un level-playing field économique en continuant à mieux articuler politique de concurrence et développement industriel.

La concurrence a joué et joue toujours un rôle central dans la protection des consommateurs européens mais aussi des petites et moyennes entreprises. Mais sa mise en œuvre pourrait mieux prendre en compte la concurrence potentielle d'entreprises de pays bénéficiant de soutiens étatiques importants. Il est ainsi essentiel d'assurer aux entreprises européennes des conditions de concurrence équitable face aux entreprises de pays tiers, en tenant compte explicitement du niveau de réciprocité dans l'ouverture des marchés.

Enfin, nous ne pouvons pas rester passifs face au pouvoir de marché important des géants du numérique. Ce n'est qu'en posant le cadre d'un marché unique numérique européen et ses conditions réglementaires que nous garantiront notre souveraineté numérique, en particulier en matière de données.

